Canada

Annual Report of the Correctional Investigator

1985 - 1986

The Correctional Investigator
Canada

87-05377/

Annual Report of the Correctional Investigator

1985-1986

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. JA 1-1986

ISBN 0-662-55266-0

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

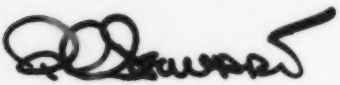
December 30, 1986

The Honourable James Kelleher
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Sir:

As Correctional Investigator appointed to investigate complaints and report upon problems of inmates in Canadian penitentiaries, I have the honour of submitting to you the thirteenth annual report on the activities of this office covering the period June 1, 1985 to May 31, 1986.

Yours respectfully,



R.L. Stewart
Correctional Investigator

Canada

Table of Contents

	Page
Introduction	
Statistics	
Table A — Complaints Received and Pending – by Category	4
Table B — Complaints – by Month	5
Table C — Complaints – by Institution	6
Table D — Complaints and Inmate Population – by Region	8
Table E — Institutional Visits	9
Table F — Inmate Interviews	10
Table G — Disposition of Complaints	11
Table H — Complaints Resolved or Assisted with – by Category	12
Recommendations for 1985-86	15
Conclusion	21
Appendix A — Order in Council	23

Introduction

Following a period of serious rioting and unrest in Canadian prisons, the position of the Correctional Investigator was established to provide an independent body to review inmate complaints. At that time, it was decided that the quickest way to proceed would be to appoint a Commissioner pursuant to Part II of the *Inquiries Act* to be known as the Correctional Investigator. It is my understanding that this was to be a temporary measure and that the office was to be statutorily constituted, at the earliest possible opportunity, to ensure its independence. This was never done.

It has always been my position that the establishment of this office pursuant to Part II of the *Inquiries Act* was a misuse of that Act which is intended to deal with specific short-term departmental inquiries as opposed to ongoing ones which in our case has lasted thirteen years.

Also of interest is the fact that both the 1977 *Report of the Parliamentary Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada* and the 1984 *Report of the Advisory Committee on the Management of Correctional Institutions* recommended changes that would have the Correctional Investigator report directly to Parliament.

Changes have also been suggested to the mandate which now charges the Correctional Investigator to investigate on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiaries Act* and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada.

It should be noted that the Correctional Investigator is expressly prohibited from investigating and reporting upon problems concerning any subject matter or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

In 1977, the Penitentiary Service and Parole Service were integrated into The Correctional Service of Canada and it really makes no sense for the Correctional Investigator not to be allowed to investigate parole matters. Perhaps now is the time for consideration to be given to enlarging the mandate of the Correctional Investigator to include this area.

During the twelve-month period June 1, 1985 to May 31, 1986 this office processed 1,803 complaints, up slightly from 1,742 the year before. The statistics which follow will show we made 169 visits to some forty institutions and conducted 770 interviews with inmates.

In order to properly assess the role that we play in relation to any success we may or may not have in resolving problems it is necessary to state that prior to commencing an investigation into a complaint, an inmate is required to take all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies. This means that the inmate is directed to the internal grievance procedure and is advised to contact our office only after he has received a response at the final level with which he is dissatisfied. It becomes apparent that we are dealing with other than routine problems and most always with issues which previously have been before the Correctional Service but which remain unresolved.

STATISTICS

TABLE A

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

Category	1985-86	1984-85
Transfer	324	28
Visits and Correspondence	161	10
Staff	116	6
Discipline	108	7
Temporary Absence	95	3
Medical	92	8
Sentence Administration	79	5
Financial Matter	67	0
Dissociation	67	4
Claims	50	4
Cell Effects	49	5
Grievance Procedure	38	6
Programs	35	4
Diet/Food	31	0
Information on File	29	2
Work Placement	26	2
Use of Force	14	1
Request for Information	12	2
Discrimination	9	0
Cell Placement	6	1
Education	4	0
Hobbycraft	4	1
Canteen	2	0
Other	182	4
Outside Terms of Reference		
Court Decision	5	1
Parole	67	1
Provincial Matter	26	0
Sub-total	1,698	105
Total		1,803

TABLE B

COMPLAINTS—BY MONTH

Pending from previous year	105
1985	
June	152
July	127
August	139
September	109
October	183
November	138
December	136
1986	
January	144
February	116
March	149
April	155
May	150
	1,803

TABLE C

COMPLAINTS — BY INSTITUTION

		Pacific Region								Prairie Region							
		Ferndale	Kent	Matsqui	Mission	Mountain	Psychiatric Centre	William Head	Other	Bowden	Drumheller	Edmonton	Saskatchewan	Saskatchewan Farm Annex	Psychiatric Centre	Stony Mountain	Other
1985																	
June						3		2		46	17	4	15			4	
July			8	1	1	2	2	1		7	3	1	7		2	5	
August			5			25	4	1		2			9			5	4
September			3	1		4	2			5	4		3		1	7	1
October			13	3	3	2	4	5	4	8	3	2	4			9	
November			2	3	4			3			2	1	20		1	23	4
December			1	20	12					14	2		4		1	2	
1986																	
January			6		2	1				5	14	17	7			6	1
February			3		2					4		6	8		1	4	
March			2	18	20			1		1	6	6	10			7	1
April		1	4	2	1			1	1	32	2	7	15	2	10	1	
May			14	1	1	19	1	6		3	2	3	13			3	1
Sub-total		1	61	49	46	56	13	20	5	127	55	47	115	2	16	76	12
Total	1,698																

	Ontario Region													Quebec Region										Atlantic Region			
	Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Frontenac	Joyceville	Kingston	Millhaven	Pittsburg	Portsmouth	Prison for Women	Warkworth	Other		Archambault	Cowansville	Drummond	Federal Training Centre	Laval	La Macaza	Leclerc	Montée St-François	Regional Reception Centre	Ste-Anne-des-Plaines	Other		Dorchester	Springhill	Westmorland	Other
					2	12	8	2		4	6			4	3		1	6	1	2			3			1	1	2	1
			4	2	9	6	17	1			13	2		2	17		2	1	1	1		3			5	1		
		3	3		5	7	6			1	12	1			2	2	31	1		4	1	1	2	1		1			
			7		9	5	3				4	1			2		3	3		33						8			
			3	26	6	6	8	1		1	32	2			7	2		3		4		1	6			10	5		
		1	1		5	13	7				14	1			13		3	1	1	3			1			1	9	1	
		2	2		4	14	3			2	8	1		1	1	1	1	1		2			2			11	24		
			3			19	9			2	6	1		3	5	2	1	6	3	7	1		1			7	5	4	
	1		2	2	2	3	4			2	11			3	22	1	2	3	8	3			2			1	14	2	
			11		5	4	16				1	2		4	17	1	3	2		4			1			3	3		
		17	4	1	1	2	10			1	10	3		3		2	3	6		6		1	2	1		2			
			2	1	5	9	10		2	7	9	3		6	6	3	3	5		5		1		2		3	1		
	1	23	42	32	53	100	101	4	2	20	128	17		26	95	14	55	37	14	74	2	7	20	4		53	63	9	1

TABLE D

COMPLAINTS AND INMATE POPULATION—BY REGION

REGION	COMPLAINTS	INMATE POPULATION[1]
Pacific	251	1,590
Prairie	450	2,495
Ontario	523	2,897
Quebec	348	3,553
Maritimes	126	1,146
Total	1,698	11,681

[1] The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May 31, 1986.

TABLE E

INSTITUTIONAL VISITS

		NUMBER OF VISITS
Multi-level		
Kingston Penitentiary		11
Prison for Women		4
Regional Psychiatric Centre, Prairie		2
Regional Psychiatric Centre, Pacific		3
Saskatchewan Penitentiary		8
	Sub-total	28
S6 and S7		
Archambault		3
Dorchester		6
Edmonton		6
Kent		5
Laval		9
Millhaven		13
	Sub-total	42
S3, S4 and S5		
Bowden		5
Collins Bay		6
Cowansville		6
Drumheller		5
Drummond		2
Federal Training Centre		10
Joyceville		6
La Macaza		2
Leclerc		7
Matsqui		5
Mission		3
Mountain		4
Springhill		5
Stony Mountain		7
Warkworth		11
William Head		2
	Sub-total	86

(continued on page 10

TABLE E (*continued*)

INSTITUTIONAL VISITS

S1 and S2		NUMBER OF VISITS
Beaver Creek		2
Ferndale		1
Frontenac		4
Pittsburgh		1
Rockwood		1
Ste-Anne-des-Plaines		1
Westmorland		3
	Sub-total	13
	Total	169

TABLE F

INMATE INTERVIEWS

MONTH		NUMBER OF INTERVIEWS
June		73
July		15
August		66
September		57
October		79
November		73
December		63
January		43
February		71
March		64
April		72
May		94
	Total	770

TABLE G

DISPOSITION OF COMPLAINTS

ACTION		NUMBER
Pending		111
Declined		
a) Not within mandate		111
b) Premature		661
c) Not justified		190
Withdrawn		233
Assistance, advice or referral given		403
Resolved		52
Unable to resolve		42
	Total	1,803

TABLE H

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

CATEGORY	RESOLVED	ASSISTANCE GIVEN
Cell effects	8	15
Cell placement	0	2
Claims	3	19
Diet/Food	1	4
Discipline	8	16
Dissociation	2	11
Education	0	4
Financial Matter	1	24
Grievance Procedure	1	19
Hobbycraft	0	2
Information on File	3	4
Medical	2	26
Request for Information	0	12
Programs	3	7
Sentence Administration	0	35
Staff	1	12
Temporary Absence	1	23
Transfer	6	69
Use of Force	0	3
Visits and Correspondence	6	36
Work Placement	1	5
Other	5	42
Outside Terms of Reference		
Parole	0	11
Provincial Matter	0	1
Court Decision	0	1
Total	52	403

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATIONS FOR 1985-86

When we have looked into a complaint arising from a problem which our investigation finds justification for, then such a finding is usually followed by a recommendation from our office for a further review of the matter by the Correctional Service. So we are daily making recommendations at the institutional or regional level in an attempt to resolve problems brought to our attention. On occasion, we do make recommendations to the Commissioner of Corrections at National Headquarters on national issues or on matters that were not resolved elsewhere and the following are some examples of such recommendations.

1. Sharing of Case Management Reports

Although this issue was referred to in my last annual report, my recommendation has neither been accepted nor rejected and despite assurances from the Commissioner of Corrections in March 1984 that the matter would be dealt with, it was not resolved prior to the end of the last reporting year after a wait of more than fifteen months for a decision.

The problem arose when The Correctional Service of Canada decided that Case Management Reports were no longer to be co-signed by or physically shared with the inmate. This change in policy was contrary to the inmate's right to be aware of information used in administrative decisions directly affecting his condition of incarceration. When I questioned the change in policy, I was advised that these reports could no longer be shared with the inmate because of a certain section of the *Privacy Act* which, when examined, was not what that section said at all. I recommended:

> **That immediate action be taken to re-institute the policy of having inmates co-sign Case Management Reports.**

It took almost two years but in January 1986 the Commissioner of Corrections reinstated the policy which I am pleased to report is now in effect.

2. Purchase of Computers

Prior to November 1984 inmates were allowed to purchase full size personal computers for specific and approved educational programs. We received a number of complaints from inmates alleging that this was no longer the case and that they had been denied such purchases. This created a situation where some inmates had computers in their cells and were allowed to keep them, while others could not purchase same. One such inmate grieved the matter and was advised that a number of problems were arising in regard to personally owned computers and that these were to be considered in the near future.

I discussed the issue with the Commissioner in September 1985 and received his reply shortly thereafter to the effect that he did not feel inmates should be allowed to purchase computers for their personal use. He based his rationale on the Vantour report on *Murders and Assaults in the Ontario Region* which stated that an increase in the monetary value of personal effects that an inmate may have in his possession is closely related to the

availability of drugs. I was advised that the new policy had been circulated and that a final directive would be presented shortly.

After hearing nothing for over six months, I again contacted the Commissioner's office and was advised that there had been further delays, that a draft directive had now been circulated and that while it may be substantially modified, the directive will not include personal computers as authorized items. There was no indication when the new policy would be finalized but for the inmate grievant who was advised that the matter would be settled in the near future, it was now over nineteen months since he received that response.

3. Access to Photocopying Facilities

Several inmates have complained to this office about the difficulties experienced in obtaining photocopies of documents, especially in Protective Custody where inmates are obliged to turn them over to staff members. Inmates are hesitant to do so for a number of reasons. Sometimes it takes days to have the documents returned and on occasion they have been lost. If the document is confidential in nature it loses that confidentiality once turned over to a staff person and the inmate has no knowledge of who might see the document once it leaves his hands.

From the staff point of view it places them in a potentially compromising position as they may be left open to allegations that the document was not properly safeguarded in terms of loss or disclosure or that access to photocopying was unreasonably denied or excessively delayed.

Of course the other option open to inmates is to send original documents through the mail which also is not without some pitfalls. Even in the general population, inmates have no legitimate direct access to photocopying and have to go through the back door to get a copy if they are uncomfortable with releasing their document to staff. I recommended to the Commissioner of Corrections:

That inmates be provided with direct access to photocopying facilities.

I was advised that the issue was to be sent to the regions for input before a policy was finalized. This was done and shortly thereafter I received a response from the Commissioner which rejected the recommendation because "their review indicated there is no problem with current practices and that the issue arose because of a number of isolated cases." I was further advised that "possible security problems and cost implications would negate any benefits which might be derived." He went on to describe what was available in the region but concluded by stating that problems had been experienced in providing photocopying service to protective custody inmates, the very people which I had referred to in formulating the recommendation.

The response was even more puzzling when the Commissioner indicated "that the Service cannot provide inmates with *direct unsupervised* access to photocopying facilities in all instances but that the Service's general policy is that inmates must be given the opportunity to have photocopies made." I never suggested that there be unsupervised access and the reason I made the recommendation was because there was no national policy on the matter. My observation prompted a further letter correcting the original response in that general policy should have read general practice.

The bottom line was, however, that it would be counter-productive to finalize a policy as this is clearly a local issue which can best be handled at the institutional level. I totally disagree with this line of reasoning and feel that there should be a stated national policy on this matter ensuring that inmates have access to such facilities. How the institutions carry out the policy is then a local issue but the principle must first be enunicated in a national policy.

The "local issue" response is one which we are beginning to hear more and more of and is, I suggest, an abdication of responsibility on the part of those whose mandate it is to lead the Correctional Service at National Headquarters.

4. Denial of Personal Effects

Two inmates quite independently approached our office with similar complaints. Both inmates upon arrival at an institution in the Pacific region were advised by prison staff that they had thirty days in which to get any personal possessions sent to them which they wanted in their cells. One inmate contacted his family and had his television set sent and accepted at the institution. When he attempted to pick up the set, he was advised by the Admission and Discharge officer that he could not have it and would have to purchase one through the institution. The other inmate telephoned his father to purchase a watch for him and while he was on the telephone a Living Unit officer verified to the father that if he bought a watch then the inmate would be allowed to have it. The watch was delivered to Visits and Correspondence with an indication that it would be forwarded to the inmate, however, when he arrived at Admission and Discharge he was advised that he could not have it as personal property and that if he wanted a watch he would have to purchase one. The facts in these two cases were not in dispute and apparently the problem was caused by staff unknowingly passing along incorrect information.

Both inmates grieved the denial of their personal effects and both received the same reply at the third level. They were advised that it was regrettable that staff provided erroneous information but that policy could not be changed because of that error. They were further advised "that had the staff member not provided erroneous information you would have been told that you could not have your effects sent in. Therefore, the results would have been the same. Grievance denied." Such a totally absurd response prompted the recommendation:

That the inmates be issued the effects in question.

The Commissioner agreed that the inmates should not be penalized for errors committed by staff and promptly directed that they be allowed to have their effects. He also asked the Deputy Commissioner, Pacific region, to ensure that correct information is provided at the penitentiary placement level in the future.

5. Proceeds from the Sale of Disallowed Personal Effects

From time to time, changes are made with respect to the items inmates are authorized to have in their possession. During a review of the directive concerning personal effects and inmate money we noticed that if an inmate sold an item no longer authorized, the proceeds of such a sale would be credited to his savings account. However, funds for purchases of personal effects must come from the current account. This becomes important when one realizes that inmates are not able to freely transfer savings to current accounts and consequently where an item was originally purchased from current funds then it would only be reasonable to return the sale proceeds of that item back to the current account.

The Commissioner agreed with that position and issued an interim instruction that field staff be advised that the change be implemented immediately.

6. Tax Credits

This office was contacted by inmates concerning the denial of their final level grievances in which they were seeking to have sales tax credits deposited to current accounts instead of to savings accounts.

According to the Commissioner's Directive on inmate money, approved earnings are limited to income from designated pay assignments, from authorized employment in the community and from hobbycraft sales and awards. Approved earnings are deposited in the inmates' current account except for that amount deposited to savings and for authorized deductions. Any other monies are deposited to the savings account.

However, it was decided that because the sales tax credit did not qualify under the definition of "approved earnings", it could not be deposited to the current account and the grievances were denied.

Our investigation of the problem found memoranda from both the Director of Inmate Affairs and Acting Regional Manager Finance which basically said that although the refund does not qualify as "approved earnings", it was logical that as the sales tax is paid by the inmate from his current account, a refund of sales tax should be credited back to the current account.

I wrote to the Commissioner supporting the position put forward by his staff in this instance and recommended:

> **That all monies representing tax credit refunds to inmates be placed in current accounts.**

His response was that further thought had been given to the question on Ontario Tax Credits granted to inmates and a decision was made that there was no justification on either legal or moral grounds for changing the present policy.

I had to agree with his argument that the Sales Tax Credit had no connection with purchase made but is given to low income earners. However, under the circumstances the credit amounts were really quite small and an exception could have been made to give the inmates a little more spending money.

Shortly afterwards, I was advised by the Commissioner of a new directive being drafted on the subject of inmate money which would place the onus on the inmates to budget their own money. Although the definition of approved earnings will not change, the savings account minimum will be reduced giving the inmates more control over their money.

7. Temporary Absences from Psychiatric Centres

Complaints were received from inmates in a particular Psychiatric Centre to the effect that there was no temporary absence program. During the course of our investigation, a member of my staff met with representatives of both the Inmate Committee and the staff. We were advised that with respect to the use of rehabilitative escorted temporary absence passes, such were not available due to the brevity of the stay of patients and the preference that

patients spend their limited time interfacing with staff. We were further advised by both inmates and staff that there was an agreement between the Psychiatric Centre and the community prohibiting the use of such passes.

Our investigation led us to an examination of the usage of such passes at the other psychiatric facilities and found that they were employed in varying degrees. With that knowledge, we next wrote to the Director of the Centre requesting comments on the allegations presented. The reply received stated that the information provided to us was essentially correct.

I next met with the Commissioner on this matter pointing out the policy at the Centre was discriminatory against psychiatric patients and that the discretionary powers with respect to temporary absences were being denied to the institutional head. The Commissioner agreed with that position and provided me with a copy of the memorandum which he sent to the Deputy Commissioner of the region requesting a review of the situation and that he correspond with me to clarify the matter.

A short time later, I received a reply from the Deputy Commissioner indicating that the practice that had been in existence at the Regional Psychiatric Centre was reviewed and that the new position taken is "that inmates/patients residing at the Centre will not (simply as a result of their incarceration in said facility) be precluded from applying for and/or receiving temporary absences and that the usual considerations appropriate to the granting of a temporary absence from a maximum security facility will apply."

8. National Prison Justice Day

Over the past several years a practice has developed among some inmates and inmate rights groups to observe a day called National Prison Justice Day in memory of prisoners who have died from unnatural causes while in prison. The day has been characterized by work stoppage and refusal of meals and is supported in varying degrees at institutions across the country. The Service's response has been basically to treat it like any other working day and those who refuse to work are confined.

I received correspondence from an inmate who found himself in the position that if he observed the day and did not work he would be threatened with being charged and placed in punitive dissociation, would be harrassed by staff, might lose his job, might not get another job and would certainly lose consideration for passes, transfers or parole. On the other hand, if he does go to work, he will face loss of respect from other inmates, harrassment, verbal abuse and possible injury. So he put in a grievance on the matter basically requesting that the Correctional Service observe the day or if not "that the policy be changed so that threats and intimidation not be used to influence inmates into a position that would put them in jeopardy." He included in his correspondence to our office both his grievance and copies of the responses he received.

At one level the response was simply "Correctional Service of Canada policy which I support is no work, no pay - Grievance denied." This type of reply was, of course, totally inadequate, in that it did not respond to the complaint but rather left him angry and frustrated. This particular inmate, however, responded to that reply at the next level where he stated "I wholeheartedly agree - no work no pay is a good policy ... so why is it that a man who didn't even read my complaint and so obviously isn't doing his work, is getting paid."

The next response also dwelt on the no-pay policy which again was never an issue and I shared the inmate's frustration with a grievance system that was not doing what it was set up to do.

Our investigation of this matter began with a review of the so called Correctional Service policy on the subject but we found that there really was no Service-wide policy. Questions with respect to loss of remission, performance notices or charges for those who refused to work varied from one institution to another. At the complainant's institution some inmates were charged with refusing to work while others were issued performance notices. At other institutions, performance notices were not issued nor were changes laid for inmates deciding to observe the day by remaining off work. Still at other institutions, performance notices were issued but charges were not laid. At all institutions examined, inmates not showing up for work were not paid for the day. It was clear that there were certainly inconsistencies in dealing with inmate reaction to this annual event.

I met with the Commissioner to discuss this matter and suggested that it would be reasonable for the Correctional Service to allow those inmates who wish to observe this day to do so on a leave without pay basis. I concluded by recommending:

(a) That the Correctional Service of Canada review its policy with respect to National Prison Justice Day, and,

(b) That regulations pertaining to failure to report to places of work, other than pay, be waived for this day.

The response I received back was basically that the Correctional Service was not willing to give recognition to the day and that there was a national policy. Briefly stated it was that inmates refusing to work would be secured in their cells and forfeit pay for that day and that individual cases would be reviewed for possible loss of remission. Not a word was mentioned about the issuance of performance notices or the laying of charges practiced at only some institutions. All in all, a pretty inconsistent national policy.

9. Privileged Correspondence

It came to my attention that a certain letter I had written to an inmate, which like all correspondence between inmates and myself has the status of privileged correspondence, was reproduced by the Correctional Service in a Security Information Report. I immediately contacted the Commissioner to bring the matter to his attention and to strenuously object to both the photocopying and release of my letter or for that matter any other privileged correspondence.

A few days later, I received a written reply explaining that during the course of an investigation into the illegal use of privileged correspondence between the inmate and his lawyer, the contents of both letters were reproduced as part of the information gathering process. He went on to say that "the Service is indeed not responsible for safeguarding the confidentiality of privileged correspondence once it has been delivered and opened by the inmate."

This response showed a lack of common sense and an absence of appreciation for the concept of and rationale for privileged correspondence. To argue that the Service has no responsibility for safeguarding the confidentiality of privileged correspondence once it has been opened by the inmate is unreasonable given the institutional setting.

It was and still is my contention that privileged correspondence must be treated as confidential by Correctional Service staff and that it cannot lose that status by virtue of the fact that it has been opened by the recipient. Furthermore, such correspondence should never be reproduced by correctional staff.

I indicated my dissatisfaction with the response received and total disagreement with the position taken by the Correctional Service. The matter was referred to the Deputy Commissioner for review and some time later I was advised that the incident in question was an isolated case and that the Warden at the institution where the incident occurred was asked to direct his staff not to copy or summarize privileged correspondence in the future.

CONCLUSION

Despite earlier assurances from the Commissioner of Corrections for personal review of incidents brought to his attention by our office, it is apparent that some issues are not being given that attention. We are led to believe that the Carson Report recommending decentralization and delegation of authority to the operating level is at the bottom of this. In our discussions with correctional staff at National Headquarters and in the regions there is some agreement that there are problems and it may be that as a result, our office finds itself in the position of dealing with the regions as five separate correctional services all pulling and tugging in different directions to the possible detriment of the inmates. There is always the danger of going too far with decentralization. Some problems need resolution by a strong central authority with the leadership qualities to make the tough decisions and bring a measure of uniformity within the Service.

The following matters of complaint which prompted recommendations from this office remain outstanding and are an illustration of the lack of sufficient national involvement and resolve.

The practice of double bunking in segregation and dissociation areas continues, though we have recommended it should cease. As of the end of May, 1986 the numbers have doubled;

The time frames for processing grievances and claims appeals at National Headquarters are seldom met and although some efforts have been made in this area, we do have concerns about the thoroughness and objectivity of the reviews of grievances and claims appeals;

Our recommendation for equitable and reasonable telephone access to inmates has been shuffled downward. Although the Commissioner requested the regions to see that Institutional Standing Orders be developed that would reflect application of the policy contained in the Commissioner's Directive, no such development occurred. Standing orders have not been revised and the inconsistencies which prompted the recommendation remain;

The duty to act fairly in processing involuntary transfers despite recent court decisions and the Correctional Service of Canada directives which detail responsibility in this area, continues to prompt complaints from inmates encountering an absence of fairness in some decisions on these transfers. In cases referred to National Headquarters for review, we find no thorough independent review of the transfer decision but rather a referral back to the initial decision maker in most cases.

The failure to make final and equitable decisions at National Headquarters on referrals from this office and simply referring them back to the regions has been a particular problem this year but by continuing to stress the duty to act fairly we hope that a better balance can be struck in the decision-making process.

Appendix A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September, 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the *Inquiries Act*, Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

(a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the Commissioner,

(b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or

(c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

(d) the subject matter of a complaint has previously been investigated, or

(e) in the opinion of the Commissioner, a person complaining has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons who are referred to in Section II of the *Inquiries Act*, who shall receive such renumeration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1985 - 1986

L'Enquêteur correctionnel
Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1985-1986

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. JA 1-1986

ISBN 0-662-55266-0

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Le 30 décembre 1986

L'honorable James Kelleher
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le treizième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1er juin 1985 au 31 mai 1986.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,

R.L. Stewart

Canada

Table des matières

	Page
Introduction	
Statistiques	
Tableau A — Plaintes reçues et en suspens – par catégorie	4
Tableau B — Plaintes – par mois	5
Tableau C — Plaintes – par établissement	6
Tableau D — Plaintes et nombre de détenus – par région	6
Tableau E — Visites aux établissements	9
Tableau F — Entrevues de détenus	10
Tableau G — Décisions rendues	11
Tableau H — Plaintes réglées ou aide donnée – selon le genre de plaintes	12
Recommandations de 1985-1986	15
Conclusion	21
Annexe A—Décret	23

Introduction

A la suite d'une période de graves émeutes et de désordres dans les prisons canadiennes, on a créé le poste d'Enquêteur correctionnel afin que les plaintes des détenus puissent être examinées par un organisme indépendant. On a décidé alors que la façon la plus rapide de procéder serait de nommer un commissaire en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, qui prendrait le titre d'Enquêteur correctionnel. Je crois comprendre qu'il devait s'agir d'une mesure temporaire, et que la fonction devait être entérinée par une loi à la première occasion, afin d'en assurer l'indépendance. Cela n'a jamais été fait.

J'ai toujours soutenu que la création de cette fonction en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes* n'était pas un bon usage de cette Loi, qui vise plutôt la tenue d'enquêtes ministérielles précises de courte durée et non pas d'enquêtes de longue durée qui, dans notre cas, durent depuis treize ans.

Il importe aussi de faire remarquer que le *Rapport à la Chambre du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada* (1977) de même que le *Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels* (1984) recommandent que l'Enquêteur correctionnel relève directement du Parlement.

Il a également été proposé de modifier le mandat de l'Enquêteur correctionnel qui, à l'heure actuelle, consiste à faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite de plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom aux termes de la *Loi sur les pénitenciers* et de faire rapport des problèmes des détenus qui relèvent de la compétence du Solliciteur général.

Il faut noter que l'Enquêteur correctionnel n'a en aucun cas le droit d'examiner les plaintes et de faire rapport concernant des problèmes qui portent sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

En 1977, le Service des pénitenciers et le Service national des libérations conditionnelles ont été intégrés pour former le Service correctionnel du Canada, et il n'est vraiment pas logique que l'Enquêteur correctionnel ne soit pas autorisé à faire enquête sur les affaires relevant des libérations conditionnelles. Il serait peut-être temps d'envisager d'étendre le mandat de l'Enquêteur correctionnel afin d'inclure ce domaine.

Au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mai 1986, notre bureau a traité 1 803 plaintes, soit une légère augmentation par rapport aux 1 742 plaintes traitées l'année précédente. Les statistiques qui suivent montrent que nous avons effectué 169 visites à quelque 40 établissements et ménagé 770 entrevues avec des détenus.

Pour pouvoir bien mesurer le rôle que nous jouons par rapport à notre taux de réussite éventuel dans la résolution des problèmes, il faut savoir que nous ne pouvons entreprendre d'enquête pour donner suite à une plainte d'un détenu tant que ce dernier n'a pas fait toutes les démarches raisonnables pour épuiser les mécanismes juridiques ou administratifs en place. Cela signifie que le détenu doit suivre la procédure interne de règlement des griefs et ne s'adresser à notre bureau que s'il demeure insatisfait de la réponse reçue du palier le plus élevé. Nous avons donc à traiter de problèmes complexes qui, pour la plupart, ont déjà été soumis au Service correctionnel, mais n'ont pas été résolus.

STATISTIQUES

TABLEAU A

PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Categorie	1985-1986	1984-1985
Transferements	324	28
Visites et courrier	161	10
Personnel	116	6
Discipline	108	7
Absences temporaires	95	3
Questions d'ordre médical	92	8
Administration des peines	79	5
Questions financières	67	0
Isolement	67	4
Réclamations contre la Couronne	50	4
Effets de cellule	49	5
Règlement de griefs	38	6
Programmes	35	4
Régime alimentaire	31	0
Information versée au dossier	29	2
Affectation (travail)	26	2
Utilisation de la force	14	1
Demande de renseignements	12	2
Discrimination	9	0
Placement en cellule	6	1
Éducation	4	0
Passe-temps	4	1
Cantine	2	0
Autres	182	4
Questions non incluses dans le mandat		
Décisions judiciaires	5	1
Libération conditionnelle	67	1
Questions de compétence provinciale	26	0
Total partiel	1 698	105
Total		1 803

TABLEAU B

PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente	105
1985	
Juin	152
Juillet	127
Août	139
Septembre	109
Octobre	183
Novembre	138
Décembre	136
1986	
Janvier	144
Février	116
Mars	149
Avril	155
Mai	150
	1 803

TABLEAU C

PLAINTES — PAR ÉTABLISSEMENT

		Région du Pacifique								Région des Prairies							
		Ferndale	Kent	Matsqui	Mission	Mountain	Centre psychiatrique	William Head	Autre	Bowden	Drumheller	Edmonton	Saskatchewan	Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	Centre psychiatrique	Stony Mountain	Autre
1985																	
Juin						3		2		46	17	4	15			4	
Juillet			8	1	1	2	2	1		7	3	1	7		2	5	
Août			5			25	4	1		2			9			5	4
Septembre			3	1		4	2			5	4		3		1	7	1
Octobre			13	3	3	2	4	5	4	8	3	2	4			9	
Novembre			2	3	4			3			2	1	20		1	23	4
Décembre			1	20	12					14	2		4		1	2	
1986																	
Janvier			6		2	1				5	14	17	7			6	1
Février			3		2					4		6	8		1	4	
Mars			2	18	20			1		1	6	6	10			7	1
Avril		1	4	2	1			1	1	32	2	7	15	2	10	1	
Mai			14	1	1	19	1	6		3	2	3	13			3	1
Total partiel		1	61	49	46	56	13	20	5	127	55	47	115	2	16	76	12
Total	1 698																

	Région de l'Ontario												Région du Québec											Région de l'Atlantique			
	Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Frontenac	Joyceville	Kingston	Millhaven	Pittsburg	Portsmouth	Prison des femmes	Warkworth	Autre	Archambault	Cowansville	Drummond	Centre fédéral de formation	Laval	La Macaza	Leclerc	Montée Saint-François	Centre régional de réception	Sainte-Anne-des-Plaines	Autre	Dorchester	Springhill	Westmorland	Autre
					2	12	8	2		4	8		4	3		1	6	1	2			3		1	1	2	1
			4	2	9	6	17	1			13	2	2	17		2	1	1	1		3			5	1		
		3	3		5	7	6			1	12	1		2	2	31	1		4	1	1	2	1	1			
			7		9	5	3				4	1		2		3	3		33					8			
			3	26	6	6	8	1		1	32	2		7	2		3		4		1	6		10	5		
		1	1		5	13	7				14	1		13		3	1	1	3			1		1	9	1	
		2	2		4	14	3			2	8	1	1	1	1	1	1		2			2		11	24		
			3			19	9			2	6	1	3	5	2	1	6	3	7	1		1		7	5	4	
	1		2	2	2	3	4			2	11		3	22	1	2	3	8	3			2		1	14	2	
			11		5	4	16				1	2	4	17	1	3	2		4			1		3	3		
		17	4	1	1	2	10			1	10	3	3		2	5	5		6		1	2	1	2			
			2	1	5	9	10		2	7	9	3	6	6	3	3	5		5		1		2	3	1		
	1	23	42	32	53	100	101	4	2	20	128	17	26	95	14	55	37	14	74	2	7	20	4	53	63	9	1

TABLEAU D

PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUS — PAR RÉGION

RÉGION	NOMBRE DE PLAINTES	NOMBRE DE DÉTENUS[1]
Pacifique	251	1 590
Prairies	450	2 495
Ontario	523	2 897
Québec	348	3 553
Maritimes	126	1 146
Total	1 698	11 681

[1] Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant le 31 mai 1986.

TABLEAU E

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements à niveaux de sécurité multiples		NOMBRE DE VISITES
Pénitencier de Kingston		11
Prison des femmes		4
Centre psychiatrique régional, Prairies		2
Centre psychiatrique régional, Pacifique		3
Pénitencier de la Saskatchewan		8
	Total partiel	28
S6 et S7		
Archambault		3
Dorchester		6
Edmonton		6
Kent		5
Laval		9
Millhaven		13
	Total partiel	42
S3, S4 et S5		
Bowden		5
Collins Bay		6
Cowansville		6
Drumheller		5
Drummond		2
Centre fédéral de formation		10
Joyceville		6
La Macaza		2
Leclerc		7
Matsqui		5
Mission		3
Mountain		4
Springhill		5
Stony Mountain		7
Warkworth		11
William Head		2
	Total partiel	86

(suite page 10)

TABLEAU E (*suite de la page 9*)

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

S1 et S2		NOMBRE DE VISITES
Beaver Creek		2
Ferndale		1
Frontenac		4
Pittsburgh		1
Rockwood		1
Sainte-Anne-des-Plaines		1
Westmorland		3
	Total partiel	13
	Total	169

TABLEAU F

ENTREVUES DE DÉTENUS

MOIS		NOMBRE D'ENTREVUES
Juin		73
Juillet		15
Août		66
Septembre		57
Octobre		79
Novembre		73
Décembre		63
Janvier		43
Février		71
Mars		64
Avril		72
Mai		94
	Total	770

TABLEAU G

DÉCISIONS RENDUES

RÉSULTATS		NOMBRE
En suspens		111
Plaintes rejetées		
a) questions non visées par le mandat		111
b) prématurées		661
c) non fondées		190
Plaintes retirées		233
Aide, conseils ou orientation		403
Cas réglés		52
Incapacité de régler le cas		42
	Total	1 803

TABLEAU H

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — SELON LE GENRE DE PLAINTE

CATÉGORIE	CAS RÉGLÉS	AIDE DONNÉE
Effets de cellule	8	15
Placement en cellule	0	2
Réclamation contre la Couronne	3	19
Régime alimentaire	1	4
Discipline	8	16
Isolement	2	11
Éducation	0	4
Questions financières	1	24
Règlement de griefs	1	19
Passe-temps	0	2
Information versée au dossier	3	4
Questions d'ordre médical	2	26
Demandes de renseignements	0	12
Programmes	3	7
Administration des peines	0	35
Personnel	1	12
Absence temporaire	1	23
Transfèrement	6	69
Utilisation de la force	0	3
Visites et courrier	6	36
Affectation (travail)	1	5
Autres questions	5	42
Questions non visées par le mandat		
Libération conditionnelle	0	11
Questions de compétence provinciale	0	1
Décisions judiciaires	0	1
Total	52	403

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS DE 1985-1986

Lorsque nous étudions une plainte qui, après enquête, se révèle fondée, nous recommandons habituellement au Service correctionnel d'examiner l'affaire plus à fond. Nous faisons donc quotidiennement des recommandations aux établissements et aux régions pour tenter de résoudre les problèmes portés à notre attention. Il nous arrive de faire des recommandations au Commissaire du Service correctionnel sur des questions de portée nationale ou sur des affaires qui n'ont pu être résolues ailleurs. Voici quelques exemples de telles recommandations.

1. Communication des rapports sur la gestion des cas

Bien que cette question ait été évoquée dans mon dernier rapport annuel, ma recommandation n'a été ni acceptée ni rejetée et, malgré les assurances reçues du Commissaire du Service correctionnel en mars 1984, selon lesquelles on s'occuperait de cette affaire, il a fallu attendre la fin de l'année, soit plus de quinze mois, avant qu'une décision soit prise.

Le problème s'est posé au moment où le Service correctionnel du Canada a décidé que les rapports de gestion des cas ne seraient plus montrés au détenu et que ce dernier n'en serait plus cosignataire. Ce changement de politique va à l'encontre du droit qu'a le détenu de connaître les renseignements utilisés dans les décisions administratives qui ont une incidence directe sur les conditions de son incarcération. Lorsque j'ai contesté ce changement de politique, on m'a dit que ces rapports ne pouvaient plus être portés à la connaissance des détenus en raison d'un certain article de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, que nous avons examiné et qui ne dit pas cela du tout. J'ai recommandé :

Que des mesures soient immédiatement prises pour rétablir la pratique voulant que les détenus cosignent les Rapports sur la gestion des cas.

Il a fallu presque deux ans pour que le Commissaire aux services correctionnels rétablisse, en janvier 1986, la politique qui, je suis heureux de l'annoncer, est aujourd'hui en vigueur.

2. Achat d'ordinateurs

Avant novembre 1984, les détenus étaient autorisés à acheter des ordinateurs personnels complets dans le cadre de programmes pédagogiques précis et approuvés. Certains détenus se sont plaints que la situation avait changé et qu'on leur refusait maintenant l'autorisation de faire de tels achats. Les détenus qui possédaient déjà des ordinateurs dans leurs cellules étaient donc autorisés à les garder tandis qu'il était interdit aux autres de s'en procurer. Un détenu qui s'en était plaint s'est fait répondre que la question des ordinateurs personnels avait soulevé un certain nombre de problèmes et qu'on allait bientôt se pencher sur la question.

J'en ai parlé au Commissaire en septembre 1985, qui, peu de temps après, m'a fait savoir par écrit qu'à son avis les détenus ne devaient pas être autorisés à acheter des ordinateurs pour leur usage personnel. Il s'appuyait sur le rapport Vantour sur les meurtres et les voies

de fait commis dans la région de l'Ontario, qui précisait que l'augmentation de la valeur marchande des effets personnels des détenus était étroitement liée à la disponibilité de drogues. Il m'a informé qu'on faisait circuler la nouvelle politique et qu'une directive définitive serait émise bientôt.

Étant toujours sans nouvelles, j'ai de nouveau communiqué avec le bureau du Commissaire plus de six mois plus tard. On m'a répondu qu'il y avait eu des retards, que le projet de directive avait maintenant fini de circuler et qu'il subirait probablement d'importantes modifications, et que les ordinateurs personnels ne figuraient toujours pas sur la liste des articles autorisés. Rien ne permettait de prévoir quand serait terminée l'élaboration de la nouvelle politique, mais il restait que le détenu qui avait présenté un grief et qui s'était fait dire qu'une décision serait bientôt prise à ce sujet, attendait depuis plus de dix-neuf mois.

3. Accès aux photocopieurs

Plusieurs détenus se sont plaints des difficultés que crée la photocopie de documents, surtout pour les détenus en isolement protecteur. Ceux-ci doivent en effet remettre leurs documents à photocopier aux membres du personnel, ce qu'ils hésitent à faire pour un certain nombre de raisons. Il leur faut parfois attendre plusieurs jours avant de pouvoir récupérer leurs documents, et il est déjà arrivé que ceux-ci aient été égarés. Si le document est confidentiel, il cesse de l'être lorsqu'il est remis à un employé, et le détenu ne sait pas qui a pu y avoir accès.

Quant au personnel, il se trouve placé dans une situation qui risque d'être compromettante, car il peut être soupçonné de ne pas avoir pris les précautions nécessaires, d'avoir égaré le document ou de l'avoir communiqué à quelqu'un d'autre, ou d'avoir sans raison valable refusé au détenu l'accès à la photocopie ou de l'avoir retardé indûment.

Naturellement, les détenus ont toujours la possibilité d'envoyer les originaux par courrier, ce qui ne manque pas non plus de poser certains problèmes.

Même les détenus de la population générale n'ont pas officiellement accès aux photocopieurs et doivent utiliser des moyens détournés pour obtenir une copie s'ils ne veulent pas passer par un membre du personnel. J'ai recommandé au Commissaire du Service correctionnel :

Que les détenus aient directement accès aux photocopieurs.

On m'a fait savoir que la question serait soumise aux régions avant la rédaction de la version définitive de la politique. Peu de temps après la consultation des régions, le Commissaire m'informait par écrit que la recommandation était rejetée, les régions ayant indiqué que les pratiques actuelles ne créaient pas de difficultés et que la question s'était posée à cause d'un certain nombre de cas isolés. Il ajoutait en outre que le coût d'une telle mesure et les problèmes qu'elle pourrait entraîner sur le plan de la sécurité en annuleraient tous les avantages éventuels. Le Commissaire a décrit ce qu'offraient les régions, mais a conclu en disant qu'il était difficile pour les détenus en isolement protecteur, c'est-à-dire ceux-là mêmes auxquels je faisais allusion au moment où j'ai formulé la recommandation, d'avoir accès aux photocopieurs.

J'ai été encore plus étonné de lire dans la lettre du Commissaire que le Service ne pouvait permettre à tous les détenus de se servir *directement et sans supervision* des photocopieurs, mais que le Service avait pour politique générale de permettre aux détenus de faire

faire des photocopies. Je n'ai jamais demandé que les détenus aient accès aux photocopieurs sans supervision, et si j'ai fait cette recommandation, c'est qu'il n'y avait pas de politique nationale en la matière. Mes remarques ont donné lieu à une autre lettre corrigeant la première et indiquant qu'au lieu de «politique générale» il fallait lire «pratique générale».

Cela revenait à dire qu'il serait improductif d'adopter une politique définitive vu qu'il s'agissait clairement d'une question locale qui devait être tranchée au niveau de l'établissement. Je ne suis pas du tout d'accord avec ce raisonnement et j'estime qu'il devrait y avoir une politique nationale qui garantirait aux détenus l'accès aux photocopieurs. L'exécution de la politique peut être laissée à chaque établissement, mais il faut d'abord en énoncer le principe dans une politique nationale.

La «question locale» est un refrain qui revient de plus en plus et témoigne, à mon avis, d'une abdication de responsabilités de la part des personnes mandatées pour diriger le Service correctionnel à l'Administration centrale.

4. Interdiction de conserver des effets personnels

Deux détenus nous ont présenté de façon tout à fait indépendante des plaintes semblables. À leur arrivée dans un établissement de la Région du Pacifique, ils ont tous deux été informés par le personnel du pénitencier qu'ils avaient 30 jours pour faire venir tous les effets personnels qu'ils désiraient avoir dans leur cellule. L'un des détenus a demandé à sa famille de lui faire parvenir son téléviseur. L'établissement a accepté l'appareil, mais lorsque le détenu est allé le chercher, le préposé à l'admission et à l'élargissement lui a appris qu'il ne pouvait l'avoir et qu'il devait en acheter un par l'intermédiaire de l'établissement. L'autre détenu a téléphoné à son père pour lui demander de lui acheter une montre et, pendant la communication téléphonique, l'agent d'unité résidentielle a même assuré le père que son fils serait autorisé à prendre possession de la montre. On a livré la montre à l'agent des visites et de la correspondance en demandant de la transmettre au détenu, mais lorsque ce dernier s'est rendu chez le préposé à l'admission et à l'élargissement, il a appris qu'il ne pouvait l'avoir comme effet personnel et qu'il devait en acheter une. Dans ces deux cas, les faits n'ont pas été contestés, le problème semblait découler de ce que le personnel ait transmis, sans le savoir, des renseignements inexacts.

Les deux détenus ont présenté un grief et ont reçu la même réponse au troisième palier. On leur a dit qu'il était regrettable que le personnel leur ait transmis de faux renseignements, mais que la politique ne pouvait être modifiée à cause de cette erreur. On leur a dit aussi que l'employé aurait dû les informer qu'un détenu ne peut faire venir ses effets personnels. Comme le résultat aurait été le même, le grief était rejeté. Une réponse aussi absurde m'a amené à recommander :

Que les effets en question soient remis aux détenus.

Le Commissaire a reconnu que les détenus ne devaient pas être pénalisés pour les erreurs commises par le personnel et a ordonné rapidement que les effets leur soient remis.

Il a également demandé au Sous-commissaire de la Région du Pacifique de veiller à ce que les préposés au placement pénitentiaire transmettent des renseignements exacts à l'avenir.

5. Produit de la vente des effets personnels interdits

On modifie de temps à autre la liste des articles que les détenus peuvent avoir en leur possession. En examinant la directive touchant les effets personnels et l'argent des détenus, nous avons remarqué que si un détenu vendait un article devenu interdit, le produit de cette vente était crédité à son compte d'épargne. Cependant, les fonds destinés à l'achat de biens personnels doivent provenir du compte courant. Cette question s'avère importante puisque les détenus ne peuvent librement transférer de l'argent de leur compte d'épargne à leur compte courant; par conséquent, lorsqu'un article a été à l'origine acheté à même les fonds du compte courant, il serait tout à fait raisonnable de remettre le produit de la vente de cet article dans ce même compte.

Le Commissaire a souscrit à ce point de vue et a demandé au personnel régional, par une directive provisoire, de mettre ce changement en oeuvre immédiatement.

6. Crédits d'impôt

Des détenus se sont plaints que le grief dans lequel ils demandaient que les crédits de taxe sur les ventes soient déposés dans leur compte courant plutôt que dans leur compte d'épargne avait été rejeté au dernier palier.

Selon la Directive du Commissaire sur les fonds des détenus, les gains approuvés se limitent au revenu découlant des affectations rémunérées désignées, de l'emploi autorisé dans la collectivité, du produit de la vente des objets fabriqués à titre de passe-temps et des prix remportés. Mises à part la somme déposée dans le compte d'épargne et la somme prévue pour les déductions autorisées, les gains approuvés sont déposés dans le compte courant du détenu. Toutes les autres sommes sont déposées dans le compte d'épargne. Il a toutefois été décidé que, comme le crédit de taxe sur les ventes n'entrait pas dans la définition des «gains approuvés», il ne pouvait être déposé dans le compte courant; les griefs ont donc été rejetés.

En examinant la question de plus près, nous avons découvert des notes de service du Directeur des affaires des détenus et du Directeur régional intérimaire des finances où ils affirmaient fondamentalement que même si cette somme ne faisait pas partie des «gains approuvés», il était logique que le remboursement de la taxe de vente soit crédité au compte courant puisque cette même taxe était payée à même le compte courant du détenu.

J'ai écrit au Commissaire pour appuyer le point de vue de son personnel et j'ai recommandé :

> **Que toutes les sommes représentant des remboursements de crédits d'impôt aux détenus soient versées dans les comptes courants.**

Il a répondu qu'on avait réfléchi davantage à la question des crédits d'impôt accordés par l'Ontario aux détenus et qu'il avait été décidé qu'aucun motif juridique ou moral ne justifiait une modification de la politique actuelle.

J'ai dû me rallier à son opinion, à savoir que le crédit de taxe de vente n'est pas relié aux achats effectués, mais est plutôt accordé aux gens à faible revenu. Cependant, les sommes en question étant réellement très faibles, on aurait pu faire une exception pour laisser un peu plus d'argent aux détenus pour leurs dépenses.

Peu de temps après, le Commissaire m'a informé que l'on rédigeait une nouvelle directive sur l'argent des détenus et que ces derniers seraient dorénavant chargés de gérer leur budget. Même si la définition des gains approuvés ne change pas, le minimum du compte d'épargne sera réduit, permettant ainsi aux détenus de contrôler davantage leurs avoirs.

7. Absences temporaires à partir des centres psychiatriques

Des détenus d'un centre psychiatrique se sont plaints que ce centre n'offrait pas de programme d'absences temporaires. Dans le cadre de l'enquête, un membre de mon personnel a rencontré des représentants du personnel et du Comité des détenus. On nous a informés que les détenus ne pouvaient bénéficier d'absences temporaires avec escorte dans un but de réinsertion sociale parce que leur séjour était court et qu'il était préférable que les patients soient uniquement en contact avec le personnel pendant ce séjour limité. Des détenus et le personnel nous ont déclaré en outre que le Centre psychiatrique et la communauté avoisinante s'étaient entendus pour interdire l'utilisation de ces laissez-passer.

Notre enquête nous a amenés à examiner l'usage de ces laissez-passer dans d'autres centres psychiatriques et à constater que cet usage était variable. Nous avons alors écrit au directeur du Centre pour lui demander de commenter les allégations présentées. Le directeur nous a répondu que les renseignements qui nous avaient été donnés étaient essentiellement justes.

J'ai ensuite rencontré le Commissaire à ce sujet afin de lui signaler que la politique du Centre était discriminatoire à l'égard des patients des services psychiatriques et que le chef de l'établissement se voyait privé de ses pouvoirs discrétionnaires à l'égard des absences temporaires. Le Commissaire a souscrit à ce point de vue et m'a fait parvenir une copie de la note de service dans laquelle il avait demandé au Sous-commissaire de la région d'examiner la situation et de communiquer directement avec moi pour éclaircir la question.

Peu de temps après, le Sous-commissaire me faisait savoir que les pratiques du Centre psychiatrique régional avaient été réexaminées; dorénavant, les détenus-patients demeurant au Centre ne se verraient plus automatiquement (à cause de la nature de l'établissement) retirer le droit de demander et d'obtenir une autorisation d'absence temporaire et les critères habituels de l'obtention d'une telle autorisation dans un établissement à sécurité maximale s'appliqueraient.

8. Journée nationale de la justice aux détenus

Depuis quelques années, certains détenus et certains groupes de revendication des droits des détenus observent une journée appelée Journée nationale de la justice aux détenus, en mémoire des prisonniers décédés de causes non naturelles pendant leur séjour en prison. La journée, qui est marquée par des arrêts de travail et des grèves de la faim, est observée à divers degrés dans les établissements du pays. Le Service correctionnel, pour sa part, considère cette journée comme une autre journée de travail, et confine à leur cellule ceux qui refusent de travailler.

J'ai reçu une lettre d'un détenu qui s'est trouvé devant le dilemme suivant : s'il observait la journée et ne travaillait pas, il risquait d'être accusé de manquement à la discipline, d'être placé en isolement disciplinaire, de perdre son emploi et de ne pas en trouver d'autre, il était harcelé par le personnel et il compromettait ses chances d'être transféré ou d'obtenir une libération conditionnelle ou un laissez-passer. Par contre, s'il se rendait effectivement au travail, il perdait le respect de ses co-détenus et s'exposait à du harcèlement, des

insultes et peut-être même des blessures de leur part. Il a donc présenté un grief demandant essentiellement que le Service correctionnel observe la journée ou qu'il modifie sa politique de façon qu'il ne soit plus possible, par la menace et l'intimidation, d'amener les détenus à prendre une position qui les met en danger. À la lettre qu'il a envoyée à notre Bureau étaient joints son grief et des copies des réponses reçues.

La réponse donnée à l'un des niveaux se lisait simplement ainsi: «La politique du Service correctionnel du Canada, à laquelle je souscris, est que celui qui ne travaille pas n'est pas payé — Grief rejeté.» Cette réaction était, de toute évidence, totalement inappropriée puisqu'elle ne répondait pas à la plainte, mais ne faisait qu'exacerber la colère et la frustration du détenu. Celui-ci a cependant répliqué au palier suivant, disant : «Je suis tout à fait d'accord avec vous: celui qui ne travaille pas ne doit pas être payé ... Alors comment se fait-il qu'un homme qui n'a même pas lu ma plainte et qui, fort évidemment, ne fait pas son travail reçoit quand même un salaire?»

La réponse donnée au palier suivant reposait aussi sur la même politique qui, répétons-le, n'a jamais été contestée, et j'ai ressenti la même frustration que le détenu à l'égard d'une procédure de règlement de griefs qui ne donne pas le genre de résultats qu'on attend d'elle.

Nous avons commencé notre enquête par l'examen de la prétendue politique du Service correctionnel à ce sujet, mais nous avons découvert que cette politique n'existait pas. Les pertes de réduction de peine, les avis de rendement ou les accusations portées contre les détenus qui refusaient de travailler variaient d'un établissement à l'autre. Dans l'établissement du plaignant, certains détenus ont été accusés d'avoir refusé de travailler tandis que d'autres ont reçu des avis de rendement. Ailleurs, il n'y a eu ni avis de rendement ni mises en accusation à l'égard des détenus qui avaient décidé d'observer la journée en refusant de travailler. Dans certains établissements, des avis de rendement ont été émis, mais aucune accusation n'a été portée. Dans tous les établissements examinés au cours de notre enquête, les détenus qui n'ont pas travaillé n'ont pas été payés.

Il est clair que les réactions des détenus à cet événement annuel n'ont pas été traitées partout de la même façon.

J'ai rencontré le Commissaire afin de discuter de la question et j'ai indiqué que le Service correctionnel pourrait permettre aux détenus qui veulent observer cette journée de le faire en congé non payé. J'ai recommandé ce qui suit :

a) Que le Service correctionnel du Canada réexamine sa politique concernant la Journée nationale de la justice aux détenus, et

b) Que les règlements concernant le refus de se présenter à son lieu de travail soient levés pour la journée, sauf ceux qui concernent le salaire.

La réponse que j'ai reçue disait en substance que le Service correctionnel ne voulait pas reconnaître cette journée et qu'il y avait effectivement une politique nationale. En résumé, cette politique prévoit que les détenus qui refusent de travailler sont confinés à leur cellule, perdent le salaire de la journée et, dans certains cas, risquent de perdre leur réduction de peine. Il n'était fait nullement mention des avis de rendement ni des accusations portées dans certains établissements. Il s'agit donc d'une politique nationale qui manque passablement d'uniformité.

9. Correspondance confidentielle

On m'a signalé qu'une lettre que j'avais envoyée à un détenu et qui, comme toute la correspondance entre les détenus et moi-même, est considérée comme de la correspondance confidentielle, avait été reproduite par le Service correctionnel et placée dans un rapport contenant des renseignements de sécurité. J'ai immédiatement porté la question à l'attention du Commissaire et lui ai fait savoir que je m'opposais fortement à ce que ma lettre, de même que toute autre correspondance confidentielle, soit photocopiée et diffusée.

Quelques jours plus tard, on m'écrivait pour m'expliquer qu'au cours d'une enquête sur l'utilisation illégale de la correspondance confidentielle entre le détenu et son avocat, les deux lettres avaient été reproduites comme éléments d'information. On ajoutait que le Service n'était pas chargé de protéger le caractère confidentiel de ce type de correspondance une fois que le détenu l'avait reçue et ouverte.

Cette réponse dénotait un manque de jugement et de compréhension de la nature de la correspondance confidentielle ainsi que de sa raison d'être. Étant donné le contexte, on ne peut prétendre que le Service n'est pas chargé de protéger le caractère confidentiel de ce type de correspondance une fois qu'elle a été ouverte par le détenu.

J'estimais, et j'estime toujours, que la correspondance confidentielle doit être considérée comme telle par le personnel du Service correctionnel et qu'elle ne peut perdre ce caractère une fois qu'elle a été ouverte par son destinataire. En outre, le personnel correctionnel ne doit jamais reproduire cette correspondance.

J'ai mentionné que je n'étais pas satisfait de la réponse reçue et que j'étais tout à fait en désaccord avec le point de vue du Service correctionnel. J'ai porté la question à l'attention du Sous-commissaire qui, un peu plus tard, m'a informé qu'il s'agissait d'un cas isolé et que l'on avait demandé au directeur de l'établissement où l'incident s'était produit d'interdire à son personnel de copier ou de résumer la correspondance confidentielle.

CONCLUSION

Bien que le Commissaire aux services correctionnels nous ait assuré qu'il examinerait personnellement les incidents que notre Bureau lui signalerait, il semble qu'il ne l'ait pas fait dans certains cas. Nous sommes portés à croire que le Rapport Carson recommandant la décentralisation et la délégation des pouvoirs au niveau opérationnel en est la cause. Dans nos entretiens avec le personnel correctionnel de l'Administration centrale et des régions, nous nous sommes entendus dans une certaine mesure pour dire qu'il y a des problèmes et que, par conséquent, notre Bureau se trouve, dans ses rapports avec les régions, à faire face à cinq services correctionnels distincts tirant dans des directions différentes, et ce parfois au détriment des détenus. Il est toujours dangereux d'aller trop loin lorsque l'on décentralise. Certains problèmes doivent être résolus par une autorité centrale ayant les qualités nécessaires pour prendre les décisions difficiles et assurer une certaine uniformité dans le Service.

Voici quelques-uns des secteurs qui ont fait l'objet de plaintes et au sujet desquels notre Bureau a formulé des recommandations; ces questions ne sont toujours pas réglées, ce qui dénote un manque d'engagement au niveau national.

Nous avions recommandé que l'on mette fin à la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement; cette pratique n'a pas cessé et, à la fin de 1986, le nombre de cas visés avait doublé.

Les délais impartis pour le traitement des griefs et des réclamations à l'Administration centrale sont rarement respectés et même si des efforts ont été faits dans ce domaine, nous ne sommes pas sûrs que l'examen des griefs et des réclamations soit fait de façon approfondie et objective.

Notre recommandation portant sur l'accès raisonnable et équitable au téléphone a été renvoyée vers les paliers inférieurs. Le Commissaire avait demandé aux régions de veiller à ce que les établissements élaborent des ordres permanents reflétant la politique contenue dans la Directive du Commissaire, mais cela n'a pas été fait. Les ordres permanents n'ont pas été révisés et les anomalies qui m'ont amené à formuler une recommandation existent toujours.

Malgré les décisions rendues récemment par les tribunaux et les directives dans lesquelles le Service correctionnel du Canada définit en détail les responsabilités dans ce domaine, le devoir d'agir avec justice en ce qui concerne les transfèrements effectués contre la volonté du détenu continue de susciter des plaintes chez les détenus qui sont parfois visés par des décisions injustes. Dans les cas soumis à l'examen de l'Administration centrale, nous estimons qu'il n'y a pas véritablement d'examen impartial approfondi des décisions de transfèrement, mais que l'on se reporte plutôt, dans la plupart des cas, à ceux qui ont pris la décision initiale. Le fait que l'Administration centrale n'ait pas pris de décisions finales et équitables dans les cas que nous lui avons soumis, mais qu'elle se soit contentée de les renvoyer aux régions, nous a posé des problèmes particuliers cette année. Cependant, nous continuons à insister sur le devoir d'agir avec équité et nous espérons ainsi que le processus de prise de décision en arrive à un meilleur équilibre.

Annexe A

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal
d'une réunion du comité du Conseil privé, approuvé par
Son Excellence le Gouverneur général
le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant :

Qu'à la suite de la démission de M^me^ Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^er^ octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la *Loi sur les pénitenciers*, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles,

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;
2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;
3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et
4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé